Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2191 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Actieplan integratie van derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 2188)
Fiche: Verordening wholesale roamingmarkten (Kamerstuk 22 112, nr. 2189)
Fiche: Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader (Kamerstuk 22 112, nr. 2190)
Fiche: Herziening richtlijn normen opvang asielzoekers
Fiche: Kwalificatieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2192)
Fiche: Procedureverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2193)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2191
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Herziening richtlijn normen opvang asielzoekers

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een herziening van de Richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 juli 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016)465
1. *EUR-Lex*
http://eur-lex.Europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1470747630956&uri=CELEX:52016PC0465
d) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet aanwezig
e) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse zaken
f) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
g) *Rechtsbasis*
Artikel 78 (2) (f) van het Werkingsverdrag van de EU
h) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
i) *rol Europees parlement*
Medebeslissingsbevoegdheid

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een herziening van de EU opvangrichtlijn[1] waarin normen voor de opvang van asielzoekers zijn neergelegd. Het voorstel maakt deel uit van een pakket van voorstellen gericht op de herziening van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel (GEAS), en moet in samenhang daarmee worden bezien.

Met het voorstel beoogt de Europese Commissie (hierna: Commissie) verdere harmonisering van opvangvoorzieningen voor asielzoekers in alle lidstaten. Voorgesteld wordt om het niveau van de opvangvoorzieningen te laten monitoren door het EU-agentschap voor asiel. Hiertoe zullen standaarden en indicatoren worden vastgesteld.

De Commissie wil met verdere harmonisatie borgen dat asielzoekers in iedere lidstaat op een humane behandeling kunnen rekenen. Het uitgangspunt hierbij is dat aan asielzoekers een waardige levensstandaard en gezondheidszorg wordt geboden. Om hier in tijden van een disproportionele hoge instroom van asielzoekers ook invulling aan te kunnen geven wordt voorgesteld dat alle lidstaten noodplannen opstellen om voldoende opvangcapaciteit te genereren.

Ook moet harmonisatie voorkomen dat asielzoekers doorreizen naar een andere lidstaat (secundaire migratie) vanwege aantrekkelijkere opvangvoorzieningen. Het tegengaan van secundaire migratie is essentieel om ervoor te zorgen dat asielzoekers blijven in de lidstaat die verantwoor-

[1] Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

delijk is voor hun asielaanvraag, hetgeen noodzakelijk is voor een doeltreffende werking van de Dublin-verordening.[2]

Om secundaire migratie tegen te gaan, staan in het voorstel ook restrictieve maatregelen die kunnen worden genomen als een asielzoeker (toch) is doorgereisd naar een andere lidstaat. Deze maatregelen zien op het beperken van opvangvoorzieningen of het opleggen van een vrijheidsbeperkende dan wel -ontnemende maatregel. Ook kunnen maatregelen worden opgelegd in het geval van het onttrekken aan het toezicht of bij onacceptabel gedrag in de opvangvoorziening. Het uitgangspunt, dat aan elke asielzoeker altijd een waardige levensstandaard en gezondheidszorg moet worden geboden, geldt in dit kader onverkort.

Om integratie te versnellen en zelfstandigheid te stimuleren stelt de Commissie voor om de termijn voor toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers te verkorten van 9 naar 6 maanden. Dit geldt niet voor asielzoekers wier asielverzoek waarschijnlijk wordt afgewezen. Lidstaten worden daarnaast aangemoedigd om kansrijke asielzoekers al na 3 maanden toegang tot de arbeidsmarkt te verschaffen. Het voorstel bevat ook bepalingen die zien op gelijke behandeling met betrekking tot arbeidsomstandigheden, vrijheid van lidmaatschap van werknemers- en werkgeversorganisaties, (beroeps)onderwijs, erkenning van diploma's en sociale zekerheid.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Wat de voorstellen voor herziening van het GEAS betreft, onderschrijft het kabinet met de Commissie de doelstelling die staat beschreven in de mededeling van 6 april 2016[3], namelijk het invoeren van instrumenten waarmee de migratiestromen op de middellange en lange termijn beter kunnen worden beheerd. Het kabinet beoordeelt de voorstellen tot herinrichting van het GEAS mede in het licht van de kabinetsvisie op de Europese asielproblematiek, zoals beschreven in de brief van 8 september 2015.[4] Hierbij is het voor het kabinet van belang dat de voorstellen onderdeel zijn van een integrale aanpak waarbinnen onder meer aandacht blijft bestaan voor initiatieven gericht op het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Dit voorstel kan niet los worden gezien van het einddoel dat gericht is op een versterkte opvang in de regio om de migratiestromen naar Europa te verminderen en beter beheersbaar te maken.

Ten aanzien van de voorstellen die zien op gelijke behandeling van asielzoekers en onderdanen voor het toekennen van sociale zekerheid wordt het volgende opgemerkt. Het recht op sociale zekerheid is onder meer gekoppeld aan de voorwaarde van rechtmatig verblijf in Nederland.[5] Asielzoekers die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag vallen hier niet onder en hebben geen toegang tot de takken van de

[2] Deze verordening (no 604/2013) regelt aan de hand van objectieve criteria welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Ook deze verordening wordt herzien in het kader van GEAS.
[3] COM(2016) 197.
[4] Kamerstuk 19 637, nr. 2030.
[5] in de zin van artikel 8, a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

sociale zekerheid, zoals gedefinieerd in Verordening (EG) nr. 883/2004. Asielzoekers in afwachting van een beslissing op hun aanvraag, die na 6 maanden toegang hebben tot de arbeidsmarkt en in overeenstemming met de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) arbeid in dienstbetrekking verrichten uit hoofde waarvan zij aan de loonbelasting onderworpen zijn, hebben recht op sociale zekerheid.[6]

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de ambitie van de Commissie om te komen tot verdere harmonisatie van de opvangvoorzieningen, en om zo in alle lidstaten een humane behandeling van asielzoekers te borgen. De voorstellen die in dit kader worden gedaan, bijvoorbeeld op het terrein van het adequaat adresseren van de noden van asielzoekers met bijzondere behoeften, worden onderschreven. Het kabinet zal tijdens de bespreking van het voorstel, waar nodig, wel oog houden voor behoud van voldoende ruimte voor de nationale uitvoeringspraktijk. Het uitgangspunt van het kabinet zal zijn dat de voorstellen voor wat betreft de Nederlandse praktijk niet tot additionele kosten mogen leiden.

Voor het kabinet is een andere belangrijke doelstelling van een verdere harmonisatie van de opvangvoorzieningen dat een stimulans voor de asielzoeker om door te reizen naar een lidstaat met mogelijk gunstigere opvangomstandigheden, wordt weggenomen. Samen met de Commissie benadrukt het kabinet het uitgangspunt dat het doorreizen naar de lidstaat van voorkeur (secundaire migratie) binnen de EU moet worden voorkomen en dat asielzoekers hun asielaanvraag moeten indienen in het land van eerste aankomst. Het kabinet vindt het dan ook goed dat de Commissie maatregelen van restrictieve aard voorstelt om secundaire migratie tegen te gaan, zoals het kunnen beperken van opvangvoorzieningen of het opleggen van een vrijheidsbeperkende dan wel -ontnemende maatregel. Deze voorstellen behoeven nog wel verduidelijking om vast te kunnen stellen of ze ook daadwerkelijk bijdragen aan het doel. Daarbij is de inzet van het kabinet dat de voorstellen in ieder geval de huidige mogelijkheden in Nederland om restrictieve en vrijheidsontnemende maatregelen op te leggen, niet inperken. Daarnaast moeten extra administratieve lasten als gevolg van de voorgestelde wijzigingen ook zoveel mogelijk beperkt blijven. Verder zal het kabinet voorstellen om de doelgroep waar de restrictieve maatregelen voor kunnen gelden, breder te trekken dan alleen asielzoekers die zich niet bevinden in de lidstaat die op basis van de Dublin-verordening voor de behandeling van hun asielaanvraag verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld asielzoekers uit veilige landen van herkomst.
Ook zal het kabinet inbrengen dat het de gelijke behandeling van asielzoekers en onderdanen voor wat betreft het toekennen van sociale zekerheid niet wenselijk acht omdat dit niet strookt met het doel om secundaire migratie tegen te gaan. De sociale zekerheidsstelsels in de lidstaten zijn verschillend. Het verplichten van gelijke behandeling zou er dus toe kunnen leiden dat bepaalde landen met een ruim sociaal zekerheidsstelsel aantrekkelijker worden om asiel aan te vragen. Het kabinet vindt het belangrijk dat wordt voorkomen dat nieuwe prikkels worden gecreëerd om door te reizen.

Het kabinet is van mening dat er ook voldoende aandacht moet zijn voor het (behoud van) draagvlak in de samenleving voor migratie en het borgen van de beheersbaarheid, veiligheid en leefbaarheid op opvang-

---

[6] Zoals neergelegd in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 1995 en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999/werknemersverzekeringen 1990.

voorzieningen in Nederland. Misbruik van opvangvoorzieningen moet daarom worden voorkomen en in geval van misdragingen in de opvang moeten gepaste maatregelen kunnen worden opgelegd. Dit betekent dat het ook mogelijk moet zijn om in uiterste gevallen de opvang te kunnen ontzeggen zoals nu onder het huidige, recent aangescherpte maatregelenbeleid van het COA mogelijk is.[7] Het voorstel van de Commissie lijkt deze mogelijkheid in te perken. Het kabinet acht dit niet wenselijk en zal dit inbrengen bij de besprekingen, met als doel te borgen dat deze uiterste maatregel ook in toekomst kan worden opgelegd.

Het kabinet ziet met de Commissie het belang van snelle integratie en het bevorderen van zelfstandigheid voor die asielzoekers die mogen blijven. Het voorstel om de toegang tot de arbeidsmarkt te verkorten naar 6 maanden sluit aan bij de staande praktijk in Nederland en kan dan ook worden gesteund. Wat betreft de aanbeveling van de Commissie in de preambule, om daar waar mogelijk de termijn tot de arbeidsmarkt te verkorten naar 3 maanden voor kansrijke asielzoekers, wenst het kabinet vast te houden aan de algemene termijn van 6 maanden. Het voorzien van deze mogelijkheid waaraan lidstaten vervolgens zelf invulling kunnen geven draagt niet bij aan de beoogde harmonisatie.
De voorstellen die zien op het gelijk behandelen van asielzoekers en onderdanen, specifiek in het toekennen van sociale zekerheid, leest het kabinet als een uitbreiding van de rechten van asielzoekers. Indien de tekst in het voorstel zo moet worden opgevat dat asielzoekers in procedure al recht krijgen op de takken van sociale zekerheid als bedoeld in Verordening (EG) nr. 883/2004, ongeacht of zij daadwerkelijk zijn gaan werken na 6 maanden, dan strookt dit niet met de huidige praktijk in Nederland, waar het kabinet aan wil vasthouden. Het voorstel zou dan namelijk betekenen dat elke asielzoeker die in afwachting is van de beslissing op zijn aanvraag na 6 maanden recht heeft op gelijke behandeling voor wat betreft de takken van de sociale zekerheid.[8] Dit in strijd is met het koppelingsbeginsel in de sociale zekerheid. Zoals bovenstaand beschreven, kan een dergelijke verruiming ook een aanzuigende werking hebben en secundaire migratie in de hand werken. Het uitgangspunt van het kabinet zal zijn dat de voorstellen voor wat betreft de Nederlandse praktijk niet tot additionele kosten mogen leiden.»

Het is voor het kabinet dan ook essentieel dat het voorstel de ruimte biedt om vast te houden aan het koppelingsbeginsel in de sociale zekerheid en dat de rechten wat betreft het toekennen van sociale zekerheid niet worden uitgebreid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het betreft een richtlijn, waarmee ruimte wordt geboden voor invulling op nationaal niveau. De inschatting is dat de meeste lidstaten positief tegenover het voorstel zullen staan, met name daar waar het gaat om maatregelen gericht op het voorkomen van secundaire migratie. De voorstellen op het terrein van het gelijkstellen van asielzoekers aan onderdanen op de arbeidsmarkt, en specifiek de gelijke behandeling van asielzoekers die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag ten

---

[7] Kamerstukken 19 637 en 33 042, nr. 2179.
[8] te weten prestaties bij ziekte, moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen, uitkeringen bij invaliditeit, uitkeringen bij ouderdom, uitkeringen aan nabestaanden, prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, uitkeringen bij overlijden, uitkeringen bij werkloosheid, uitkeringen bij vervroegde uittreding en gezinsbijslagen. Het voorstel staat toe het recht op gelijke behandeling ten aanzien van uitkeringen bij werkloosheid en gezinsbijslagen te beperken.

opzichte van onderdanen met betrekking tot sociale zekerheid, zullen naar verwachting door verschillende lidstaten kritisch worden ontvangen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De juridische grondslag van dit voorstel is artikel 78, lid 2 onder f van het Werkingsverdrag van de EU. Dit artikel voorziet in het opstellen van gemeenschappelijke normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming. Het kabinet acht dit de correcte rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Deels positief, deels negatief.
Het harmoniseren van opvangvoorzieningen om onder andere te voorkomen dat asielzoekers doorreizen naar lidstaten met betere voorzieningen, dient op EU-niveau te worden geregeld. Dit kan niet door lidstaten afzonderlijk worden geregeld.
Indien het voorstel zou betekenen dat de rechten op sociale zekerheid voor asielzoekers zouden worden uitgebreid, zoals hiervoor toegelicht, is het oordeel van het kabinet op deze aspecten negatief. Een doel van het voorstel is het versnellen van de integratie en het stimuleren van zelfstandigheid van de asielzoeker. Hoewel het kabinet het positief acht om op dit punt beleid te voeren op EU-niveau, kan het bepalen van sociale zekerheidsrechten van asielzoekers beter aan de lidstaten overgelaten worden. De sociale zekerheidsstelsels zijn binnen de EU niet geharmoniseerd. De lidstaten kunnen het beste bepalen, gelet op de specifieke kenmerken van het nationale socialezekerheidsstelsel, welke bescherming passend is voor asielzoekers. Bovendien staat de gelijke behandelingsverplichting op gespannen met de overige doelen van het voorstel (harmoniseren opvangvoorziening en tegengaan secundaire migratie), aangezien lidstaten met een ruim sociaal zekerheidsstelsel zo aantrekkelijker worden voor verzoekers.

c) Proportionaliteit

Deels positief, deels negatief. Het voorstel sluit aan bij de positieve verplichting om opvang te bieden aan asielzoekers, die voortvloeit uit (andere) internationale verdragen. Daarbij onderschrijft het kabinet het streven naar harmonisatie om secundaire migratie tegen te gaan, en om integratie en zelfstandigheid van asielzoekers te stimuleren. Indien het voorstel zou betekenen dat de rechten op sociale zekerheid voor asielzoekers zouden worden uitgebreid, zoals hierboven weergegeven, is het oordeel van het kabinet op deze aspecten negatief. Lidstaten zijn bevoegd hun sociale zekerheidsstelsel in te richten en te beslissen of zij asielzoekers die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag hiertoe toegang geven of middels een apart regime voorzien in passende opvang en voorzieningen. Daarbij is dit niet in lijn met twee doelen van de richtlijn, namelijk het harmoniseren van opvang en het tegengaan van secundaire migratie. Het voorstel voldoet daarom niet aan de voorwaarde van proportionaliteit.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel levert geen financiële of administratieve lasten op voor de EU.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel leidt op het terrein van opvangvoorzieningen niet tot fundamentele wijzigingen en heeft op dit terrein dus geen grote financiële consequenties. Wel zal het kabinet op onderdelen om verduidelijking vragen omdat het voorstel aspecten bevat die tot extra administratieve inspanningen kunnen leiden. Zo is het vereiste opgenomen dat elke vrijheidsbeperkende maatregel individueel gemotiveerd moet worden, wat mogelijk gevolgen heeft voor de manier waarop in de huidige situatie standaard aan asielzoekers een wekelijkse meldplicht wordt opgelegd. Het asielbudget wordt jaarlijks op grond van een raming vanuit de Rijksbegroting gefinancierd. Indien het voorstel hogere budgettaire gevolgen heeft, dan worden deze ingepast op de begroting van de betrokken departementen.

De specifieke voorstellen op het terrein van het gelijkstellen van asielzoekers in afwachting van een beslissing op hun aanvraag aan eigen onderdanen voor wat betreft de toepassing van alle onderdelen van sociale zekerheid brengen financiële consequenties met zich mee. Zoals hierboven is aangegeven is de inzet van het kabinet dat het huidige koppelingsbeginsel in de sociale zekerheid leidend blijft en de rechten van asielzoekers op het terrein van het verstrekken van sociale zekerheid niet worden uitgebreid.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Zie punt 5b).

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen moeten wijzingen worden doorgevoerd in vreemdelingenwet, – besluit en – circulaire alsmede het Reglement verstrekkingen asielzoekers.
De voorstellen over het gelijkstellen van asielzoekers aan onderdanen op het terrein van de arbeidsmarkt, en specifiek het toekennen van sociale zekerheid, hebben grote juridische implicaties omdat dit waarschijnlijk aanpassing van alle materiewetten sociale zekerheid zou behelzen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt voor om de herziene richtlijn zes maanden na publicatie van het voorstel in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking te laten treden. Onder voorbehoud van de uitkomsten van de besprekingen en mogelijke wetsaanpassingen acht het kabinet dit reëel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor dat zij binnen drie jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en vervolgens elke vijf jaar, bij het Europees parlement en de Raad een verslag indienen over de toepassing van de richtlijn en eventuele wenselijke wijzigingen. Ten behoeve van deze verslagen dienen lidstaten op verzoek van de Commissie twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en vervolgens elke 5 jaar, benodigde informatie aan te leveren. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel bevat een aantal wijzigingen die een aanpassing van de huidige uitvoeringspraktijk zouden betekenen, met name ten aanzien van (restrictieve) maatregelen die kunnen worden opgelegd aan asielzoekers. Tijdens de bespreking zal het kabinet erop alert zijn dat het huidige instrumentarium waar Nederland op dit terrein reeds over beschikt niet wordt ingeperkt en dat wijzigingen waar mogelijk een verbetering betekenen voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk.
Het voorstel heeft, in huidige vorm, grote consequenties voor de uitvoering van sociale zekerheid, zoals hiervoor uiteengezet. De inzet van het kabinet is dat het huidige koppelingsbeginsel in de sociale zekerheid leidend blijft en dat de rechten van asielzoekers op dit terrein niet worden uitgebreid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.